

Hva saken gjelder

Saken gjelder søknad om dispensasjon og godkjenning av den allerede etablerte leirduebanen i Tromsdalen. Tiltakshaver er Tromsø Jeger- og fiskeforening (TJF). Søker er advokat Brøndbo v/ Rekve Pleyrn & CO.

Kommunen har i flere år hatt gående en ulovlighetsoppfølging mot flere skytebaneanlegg i Tromsdalen, hvorav et av disse er den såkalte «leirduebanen» som disponeres av TJFF, og som kommunen oppfatter å være anlagt uten nødvendig godkjenning. Dette har resultert i flere vedtak fra kommunen som har omhandlet pålegg om retting, herunder vedtak om retting av 13.06.17. I vedtak av 08.03.19 opphevet Fylkesmannen i Troms og Finnmark kommunens vedtak av 13.06.17 om pålegg om riving, samt pålegg om opphør av bruk, av «Leirduebanen». I vedtaket slår Fylkesmannen fast at deler av anlegget var søknadspliktig på oppføringstidspunktet, at deler av anlegget falt utenfor søknadsplikten på oppføringstidspunktet, men at anlegget som hele likevel var å betrakte som et meldepliktig idrettsanlegg.

Fylkesmannen var imidlertid ikke enig med kommunen i at anlegget på oppføringstidspunktet fordret dispensasjon for å kunne blitt godkjent også etter tidligere regelverk. Fylkesmannen slår fast at overtredelsen etter deres vurdering bærer preg av å være av formell karakter, hvilket vil si manglende søknad/melding, og at tiltaket ikke på oppføringstidspunktet var i strid med materielle bestemmelser som arealformål. Manglende søknad må videre også kommunen kunne klandres for ved å ikke aktivt ha fulgt opp ulovligheten før i de senere år. Fylkesmannen konkluderer etter dette med at pålegget om riving og opphør av bruk, slik dette er vurdert av kommunen, er uforholdsmessig jf. plan- og bygningsloven § 32-10, og Fylkesmannen opphevet kommunens pålegg om retting.

Kommunen oppfattet imidlertid ikke Fylkesmannens vedtak av 08.03.19 dithen at skyteaktiviteten nå ville være lovlig. Selv om Fylkesmannen i sin avgjørelse konkluderte med at et pålegg om stans og opprydning ville være uforholdsmessig, konkluderte Fylkesmannen samtidig med at aktuelle anlegg er ulovlig etablert og at det ikke forelå nødvendige tillatelser etter plan- og bygningsloven for anlegget. Selv om pålegg om retting har blitt opphevet etter en forholdsmessighetsvurdering, oppfatter likevel ikke kommunen det som lovlig å bruke anleggene. Dette er den naturlige konsekvens av at anleggene nettopp er ulovlige i plan- og bygningslovens forstand. En forutsetning for å kunne ta i bruk søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven er nettopp at disse er omsøkt og godkjent i medhold av gjeldende lov og planverk. Det vil følgelig være ulovlig å bruke anleggene selv uten et pålegg om opphør av bruk, da lovlig bruk først kan skje dersom anleggene er godkjent.

TJFF tolket imidlertid Fylkesmannens vedtak dithen at skyteaktiviteten kunne gjenopptas og at skyteaktiviteten var å oppfatte som lovlig. Kommunen fattet etter dette vedtak om stans i skyteaktiviteten. Vedtaket er påklaget og ligger til behandling hos Fylkesmannen i Troms og Finnmark.

TJFF mente i utgangspunktet at anlegget var å anse som lovlig etablert, men har nå også levert søknad om ettergodkjenning av allerede etablert skytebaneanlegg som også inkluderer dispensasjonssøknad. Søknaden er mangelfull, og kan ikke behandles som godkjenning av tiltak jf. plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav a, jf. pbl. § 20-2. Vi har imidlertid avtalt med søker at kommunen behandler dispensasjonssøknaden først. Dersom det gis dispensasjon, vil det kunne fremmes en komplett byggesøknad til ettertid.

Administrasjonen varslet om avslag på dispensasjonssøknaden i brev datert 23.04.2020. TJFF bekreftet at søknaden opprettholdes i epost mottatt 04.05.20.

Saksutredning

Søknad, datert 02.08.2019:

Søknad om tillatelse

Tromsø Jeger- og Fiskerforening søker med dette om godkjenning av tiltakene på leirduebanen. Gjennom sakene om ulovlighetsoppfølging i kommunen og for fylkesmannen er kommunen godt kjent med de aktuelle tiltakene, og det er også gjennomført befaring. Det gis følgelig ikke her noen nærmere beskrivelse av tiltakene som søkes godkjent. Det bes om tilbakemelding dersom det er nødvendig med noen slik nærmere redegjørelse mv.

For det tilfelle at det er nødvendig med dispensasjon fra gjeldende areal- og reguleringsplaner søkes det også om dette. Som begrunnelse for at det bør gis dispensasjon vises det særlig til at skytebanene har vært brukt i svært lang tid og at kommunen har vært kjent med dette, at det er lang tid siden de aktuelle tiltakene på leirduebanene ble utført, at tiltakene da de ble anlagt ikke var i strid med gjeldende planer og at tiltakene og skytebanene har vært akseptert av kommunen herunder vedtaket til kommunestyret i 2005. Det vises videre til rimelighetshensyn og kommunens saksbehandling, herunder at kommunen tidligere har besluttet ikke å forfølge ulovlighetene. Det vises også til dispensasjonssøknad inngitt av Tromsø Pistolklubb av 2.8.2019 og de samme argumenter vil i stor grad gjøre seg gjeldende for dispensasjonssøknaden til Tromsø Jeger- og Fiskerforening.

Høring:

Dispensasjonssøknaden ble sendt på høring i henhold til plan- og bygningsloven § 19-1 den 13.12.2019. For å få saken best mulig opplyst ba administrasjonen i høringsbrevet om at de høringsparter som prinsipielt er motstandere av at det gis dispensasjon, likevel subsidiært uttaler seg om hvilke vilkår for dispensasjon som anses som gunstige dersom kommunen likevel skulle gi dispensasjon. Dette spørsmålet ble bare besvart av Troms og Finnmark fylkeskommune som mente at vilkårene for å gi dispensasjon ikke var oppfylt, og at vilkår eller avbøtende tiltak ikke ville endre på dette.

Vi fikk inn totalt syv høringssvar. Det gjøres under et sammendrag av hva administrasjonen oppfatter å være hovedinnholdet i høringsuttalelsene. Brevene er i sin helhet vedlagt saken.

Sametinget, 18.02.20:

- Fortsatt bruk av anleggene bør reguleres, og de bør få muligheten til å uttale seg eller utføre undersøkelser i henhold til § 9 i kulturminneloven.
- Sametinget mener det omfattende nettverket av veier, løyper og stier er det som har medført størst endringer visuelt og opplevelsesmessig i forhold til det reindriftssamiske kulturlandskapet i dalen. For de samiske kulturminnene kan det dessuten ha hatt store konsekvenser at veier og løyper har vært anlagt uten å ha vært avklart i forhold til kulturminner. Romssavággi har vært et sentralt dalføre for reindriffta, og det har vært stor tetthet av boplasser oppover hele dalen.
- Bynær beliggenhet og utstrakt tilrettelegging for friluftsliv gjør at Romssavággi i dag er et område med stor utfart og ferdsel. I følge Mauken/Tromsdalen reinbeitedistrikt har forstyrrelsene medført at reinen unngår dalen. Heller ikke de gamle gjerdeplassene i øverenden av dalen (Rievdnávággi/ Djupdalen) kan brukes, på grunn av forstyrrelser når flokken skal samles og drives i gjerdet. Reindriffta er altså allerede påført store tap og

forstyrrelser i Romssavággi. Reinbeitedistriktet uttaler at det vil være best om skytebanene blir liggende der de er, fordi man da vil samlokalisere inngrep i beitelandet.

- Sametinget har merket seg at Guhkesvállas/ Langmoen på Guohcavuopmi/ Breivikeidet er foreslått som framtidig lokalisering for skytebaner. Vi har foreløpig ikke fått noen orientering om saken og kjenner ikke detaljene. Vi vil imidlertid allerede nå påpeke at en slik beliggenhet kan innebære stor konflikt med så vel automatisk fredete samiske kulturminner som reindrift. Dette er et område som har fått økt betydning for Mauken/Tromsdalen reinbeitedistrikt de senere år på grunn av inngrep i øvrige deler av beitelandet. Vi er kjent med at Mauken/Tromsdalen reinbeitedistrikt går imot planene. Vi ber kommunen i størst mulig grad skjerme områder hvor reinen har tilgang på gode beiter og beiter, og hvor trekk og flytting kan foregå uhindret.

TUIL AS, 14.02.20:

TUIL AS har i nært samarbeid med Tromsø Kommune og Troms Fylkeskommune investert over 400 MNOK i planprosesser, infrastruktur, bygningsmasse og aktivitetstilbud i det aktuelle området. Dette i tråd med samfunnets behov og utvikling og i henhold til reguleringsplaner. De oppfatter at det søkes om dispensasjon for videre skyting i området med bakgrunn i historikk og lovlighetsbetraktninger. TUIL ønsker å henlede oppmerksomheten på helheten i området, og særlig utviklingen de siste 30-40 år:

- Tromsdalen langs elva er en meget trang dal med stor og voksende bebyggelse på begge sider nordover og sørover.
- Tromsdalen er ifølge SSB Norges nest tettest befolkede bydel.
- I området fra Rødbrua og frem til Gravlunden er det siden 2000 gjennomført et omfattende arbeid for å få en helhetlig tanke og regulering til reiseliv og idrettsformål samt Gravlund.
- Kommunen har i samarbeid med TUIL investert i ny vei- og infrastruktur og parkeringsplass som i praksis legger til rette for en stor økning i utfart og friluft i området. Tromsdalen med stier og turmål som Tromsdalstinden og ulike hytter/Fjellheisen er desidert byens største utfartsområde for friluft/rekreasjon.
- TUIL ski har betydelig aktivitet i aldergruppen 6-16 år hvor trening foregår sommer og vinterstid. Skytebanen ligger i aktivitetsområdet til lagets utøvere og medlemmer for øvrig.
- Det pågår nå et større kommunalt initiativ for oppgradering av løyper og tilgjengelig både vinters- og sommertid. TUIL støtter dette initiativet.
- TUIL har i samarbeid med fylket, kommunen og svært generøse samarbeidspartnere investert i TUIL Arena som på ukesbasis har anslagsvis mer enn 5 000 brukere.
- Tromsø Kommune har siden 2010 hatt et omsorgssenter med 3 baser i TUIL Arena, og man flytter i disse dager inn som leietager med miljøtjenesten i nye TUIL Arena. Begge disse aktivitetene øker tilstedeværelsen og bruk av nærliggende områder.
- Tromsø Lodge og Camping har i samarbeid med kommunen og i tråd med reiselivssatsinga investert i egen bobilplass med egen tømmeplass for å dekke miljøkrav. Dette tilfører flere helårsturister med bil inn i området.

- Tromsø Lodge og Camping har på samme måte investert i hytte- og servicetilbud med helårskapasitet som totalt sett øker aktiviteten i området. Både for turister, studenter og lokalbefolkninga.
- Tilbudet ved «lavvuen» til «Gutta på Skauen» har stadig et økende tilfang av brukere i absolutt alle aldre. Ofte i generasjonssamvær.
- Tromstun Skole og Tromsdalen VGS ligger helt tett på området, og begge disse skolene har nærhet til natur og friluftprofil som nedfelte målsettinger.
- Tromsdalen Barneskole og en rekke barnehager ligger nært området og bruker området jevnlig.
- Både politisk posisjon og opposisjon gikk i valgkampen 2019 ut i media og flagget ønske om å plassere nytt oppvekstsenter (inkludert ny barneskole) inn i området ved TUIL Arena/Tromsdalselva. Dette vil i så fall flytte ytterligere positiv aktivitet med barn og foreldre inn i området.

TUIL ønsker med ovenstående å påpeke at den grunnleggende konflikten med områdets begrensede areal og forholdet mellom støy og allmenhetens bruk, er helt uforenlig med å reetablere/videreføre skyting av noe som helst slag i området.

Folkeaksjonen for et åpent Tromsdalen Turområde, 13.02.20:

- Etter at kommunen vedtok å stanse skytingen ved de ulovlig oppførte skytebanene, bruker flere Tromsdalen oftere.
- Befolkningen tar det for gitt at det er trygt å ferdes. En dispensasjon til skyting vil derfor kunne skape farlige situasjoner. I tillegg vil en dispensasjon skape sinne og frustrasjon blant befolkningen, og konflikten mellom skyttere og turgåere vil øke.
- Tromsdalen har vært båndlagt og regulert til friluftsliv i årtier, noe TJFF og Tromsø Pistolklubb ikke har respektert. Disse ulovlighetene bør ikke belønnes med videre skyting.
- Friluftsnemnda besluttet følgende i møte 25.03.66:

Tromsdalen er innfartsvegen til fjellområdene omkring Tromsdalen, og brukes til turgåing så vel sommer som vinter. Av hensyn til den almene ferdsel i området mener nemda at det ikke bør foregå skyting i dette for byen så viktige utfartssted. Også av hensyn til bebyggelsen som ekspanderer innover dalen bør skytebanen ikke plasseres i Tromsdalen. Nemda kan derfor ikke anbefale søknaden om å anlegge av en ny skytebane i dalen. Det bør derimot tas under overveielse å flytte den skytebanen som allerede er etablert på dette sted. Den er i dag til stor sjenanse for den almene ferdsel både sommer og vinter.

Siden 1966 har byens befolkning nesten doblet seg, og på fastlandssiden mangedoblet seg. Etter at dette vedtaket ble gjort, har kommunen ikke gitt noen tillatelser til nye skytebaner i Tromsdalen.

- De ber kommunen om å gjennomføre en kartlegging av grunnforurensningen ved skytebanen. Det meste av området er «farlig avfall» i henhold til tilstandsklasser for jordkvalitet. Kommunen har selv satt opp skilt om denne faren.

Troms og Finnmark fylkeskommune, 13.02.20:

- Tromsdalen er kartlagt som et svært viktig friluftslivsområde etter Miljødirektoratets veileder M98-2003, og ligger innenfor markagrensa til Tromsø kommune. I nær tilknytning til skytebanene ligger også et statlig sikret friluftslivsområde med formål om å ivareta allmennhetens friluftslivsmuligheter. Tromsdalen er et mye brukt rekreasjonsområde og benyttes til en rekke aktiviteter i friluftlivssammenheng hver dag gjennom hele året, og store deler av døgnet. Det er et viktig nærturterreng, så vel som utfartsområde, og benyttes hyppig av blant annet skoleklasser, barnehager og frivillige organisasjoner. Området er av vesentlig betydning for folkehelse og bolyst.
- Tromsø by utvikler seg med stadig nye inngrep og støykilder, noe som fordrer ekstra aktsomhet for å bevare de eksisterende stille lommene i nærområdet. Tromsdalen er i dag et relativt stille område, selv om det ligger nært byen. Gjennom endringer i skytebanebruken og mer restriktive regler for motorisert ferdsel på Turistvegen, har Tromsdalen fått et mer dempet lydbilde. En dispensasjon for skytebaner vil medføre arealbeslag og støypåvirkning i friluftsområdet, noe som bryter med formålet om å sikre gode rekreasjonsopplevelser for allmennheten.
- Fylkeskommunen mener at vilkårene for å gi dispensasjon i henhold til plan- og bygningsloven § 19-2 ikke er oppfylt. De mener hensynet bak formålet det søkes dispensasjon fra blir vesentlig tilsidesatt ved å tillate pistolskytebane og leirduebane inne i et svært viktig friluftsområde. Videre kan ikke Fylkeskommunen se at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene. De mener videre at vilkår for dispensasjon eller avbøtende tiltak ikke vil endre på dette.
- Fylkeskommunen i Troms og Finnmark fraråder med bakgrunn i overnevnte at dispensasjonen innvilges.

Tromsdalen Bydelsråd, 28.01.20:

- Til glede for beboerne i Tromsdalen og alle brukerne av turområdet i Tromsdalen, har det den senere tid ikke vært skyting på skytebanen. Denne situasjonen ønsker Bydelsrådet skal fortsette.
- De vil på det sterkeste fraråde at søknaden om dispensasjon og godkjenning av leirduebanen imøtekommes.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark, 07.01.20:

- Tiltaket berører kartlagte friluftsområder, i dette tilfellet «Tromsdalen» som er et markaområde innenfor markagrensen til Tromsø kommune.
- Tromsdalen i dag er et relativt stille turområde, selv om det ligger nært byen. Skytebanen gjør at opplevelsen av stille turområde svekkes. Især sett i lys av at det ikke er mange slike områder like i nærheten av byen, og at stillhet og ro er mangelvare. Det er et faktum at man ingen andre steder kommer så raskt «inn i naturen» som i Tromsdalen. Allmennheten vil i tillegg ha begrenset mulighet til å benytte seg av arealene som skytebanen disponerer.

- Miljødirektoratet har i sin veileder M98-2013 – Kartlegging og verdsetting av friluftsområder – omtalt hvordan en skiller mellom friluftsliv og aktiviteter som ekskluderer friluftsliv:

Det bør skilles mellom aktiviteter som 1) i stor grad foregår på samme premisser som friluftslivet (bare bidrar til begrensede konflikter) og 2) aktiviteter som krever egne anlegg i naturområdene eller arealer reservert for aktiviteten i lengre perioder / deler av året (som helt eller delvis ekskluderer andre brukere og kan gi større konflikter).

Det må avveies i det enkelte tilfellet hvordan man skal vurdere områder med aktiviteter i kategori 2 ved kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder, men slike områder bør i hovedsak sees på som idrettsanlegg, dvs. ikke som friluftslivsområde. Samtidig kan det være aktuelt å inkludere mange av idrettsområdene i en kartlegging og verdsetting for friluftsliv. Dette vil bl.a. gjelde:

- når området har et potensial for friluftslivsbruk og området tilpasses for å ivareta viktige funksjoner for friluftslivet, f.eks. ved etablering av passeringskorridorer eller tidsregulering av idrettens tilgang til området
- når området deler av året fungerer som del av et turterreng, f.eks. vinterbruk av en golfbane
- når bruken av et område har sterke innslag av lek, f.eks. enkle alpinanlegg

Ressurs- og utstyrskrevenne fritidsaktiviteter som utøves i naturpregede områder kan også tas hensyn til, men her bør det vurderes nøye om slike aktiviteter har negative konsekvenser for friluftslivet.

- Aktiviteter på skytebanen forgår ikke på samme premisser som friluftsliv. Det krever eget anlegg i Tromsdalen som er reservert for leirdueskyting, og som med det ekskluderer og har negative konsekvenser for friluftslivet.
- Fylkesmannen mener at vilkårene for å gi dispensasjon i henhold til plan- og bygningsloven § 19-2 ikke er oppfylt. De mener hensynet bak formålet det søkes dispensasjon fra blir vesentlig tilsidesatt ved å tillate pistolskytebane og leirduebane inne i et svært viktig friluftsområde. Videre kan ikke Fylkesmannen se at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene.
- På bakgrunn av overnevnte fraråder Fylkesmannen i Troms og Finnmark at søknad om dispensasjon innvilges.

Kommuneoverlegen, 20.01.20:

- Støy er en faktor som kan ha negativ innvirkning på befolkningens helse. Det at støy kan være skadelig for helsen er godt dokumentert. Støyplager oppstår selv om gjeldende grenseverdier for støy er overholdt, og støyen vil ha en klar negativ effekt i et bo- og friluftsområde som i Tromsdalen. Støyen dreier seg om impulsstøy, som er den typen støy som gir størst plager. Det er fjell på begge sider av skytebanene, og refleksjonsproblematikk vil også være gjeldende i tillegg til impulsstøyen fra selve skuddene.

Det er vanskelig å redusere støyen og støyplagene fra skytebanestøy, blant annet fordi støyens utbredelse er kompleks og brer seg i flere retninger. For en bolig i gul sone for

skytebanestøy kan det derfor være vanskelig å sikre tilgang til stille side eller tilgang til egnet uteareal.

- Tromsdalen friluftsområde er fastlandets svar på «Tromsømarka». Dette er et veldig viktig friluftsområde for befolkningen, ikke minst for barn og unge, og som er lett tilgjengelig og brukes flittig hele året. Bynært i Tromsø er det få lett tilgjengelige friluftsområder som kan kalles for stille områder. De fleste er påvirket av støy fra biler, båter eller fly/helikopter. Etter opphør av skyteaktiviteten er friluftsområdet i Tromsdalen et område som er lite støypåvirket. Dette er en viktig faktor for et friluftsområde, spesielt siden det i byområdet bygges stadig tettere og ofte nært eksisterende støykilder som vei, kai og flyplass. Stillhet og natur er viktig for velvære og rekreasjon.

I veilederen «M 100-2014 fra Miljødirektoratet – Planlegging av grønnstruktur og tettsteder» står det i kapittelet om støy blant annet at grøntområdene bør bidra til at det kan oppleves stille områder i en ellers hektisk bystruktur og innen bydelene.

I «Meld. St. 18 (2015-2016) Friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet» fremgår det at regjeringen gjennom meldingen vil bidra til at enda flere driver med friluftsliv, og får oppleve friluftsliv som en kilde til bedre helse og høyere livskvalitet. Meldingen omfatter tiltak og føringer innenfor både motivering og rekruttering til friluftsliv, og innenfor forvaltning av områder for friluftsliv. Regjeringen vil prioritere friluftsliv i nærmiljøet, slik at alle kan delta. Barn og unge er prioriterte målgrupper.

- Kommuneoverlegen viser til at Fylkesmannen har uttalt at skytebanen ikke vil være i strid med formålet «friområde» i kommuneplanens arealdel av 29.03.17, og anfører at de er av den oppfatning at det likevel ikke er alle typer idrettsanlegg som er egnet i et friområde, for eksempel skytebane eller motorsport. Dette blant annet fordi denne typen aktiviteter medfører støy til omgivelsene og krav om sikkerhetssone for skytebane.

Kommuneoverlegen finner det unaturlig at skytebaneanlegg ikke vil være i strid med arealformålet «friområde». Kommuneoverlegen vurderer det slik at båndleggingen og støyen slike anlegg fører med seg i aller høyeste grad vil være i strid med det folk flest forbinder med et friområde. Kommunens intensjon med å regulere området til friområde i kommuneplanens arealdel, har slik kommuneoverlegen ser det vært å sikre og å gjøre dette viktige friluftsliv- og turområdet tilgjengelig og verdifullt/funksjonelt for rekreasjon for allmennheten og befolkningen. Dette er også i tråd med føringer i Folkehelseloven og punkt 3 og 15 i Tromsøerklæringa.

- Det pågår også et kommunalt planarbeid for hvordan Tromsdalen skal forvaltes som friluftsområde i 2020-2023. Blant annet skal det ses på hvilke tiltak kommunen bør utføre i Tromsdalen for å stimulere flere til å være aktive utendørs. Selv om bruk av skytebane foregår utendørs og gir glede og aktivitet for aktive skyttere, vurderer kommuneoverlegen det likevel slik at denne aktiviteten for et meget begrenset antall brukere ikke bør gå på bekostning av bruken av og kvaliteten i friluftsområdet for folk flest. Både med tanke på tilgjengelighet, men også med tanke på støy for naboer og brukere av friluftsområdet. Dersom det igjen åpnes opp for slik aktivitet i dette viktige friluftsområdet, vil det etter en totalvurdering kunne være i strid med folkehelselovens formålsparagraf.
- Med bakgrunn i disse vurderingene og plikten til å ivareta hensynet til helse og trivsel i planlegging etter plan- og bygningsloven og folkehelseloven, anbefaler kommuneoverlegen at det ikke gis dispensasjon for bruk av leirduebanen og pistolbanen i Tromsdalen.

Administrasjonens vurdering av dispensasjonssøknad:

Kommentar til anførsler i søknad:

En søknad i ettertid for et tiltak som i sin tid ble utført ulovlig skal i utgangspunktet behandles som om tiltaket ennå ikke er gjennomført (SOM-2011-1482). Dette innebærer at tiltakshaver verken skal «straffes» for å fremsette søknaden for sent, eller at tiltaket lettere skal godkjennes som følge av at det allerede er oppført. Videre er det reglene på vedtakstidspunktet – ikke utførelsestidspunktet som skal legges til grunn ved vurderingen av en etterhåndssøknad.

Uavhengig av hvilken vekt man tillegger sakshistorikken i denne saken må vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd være oppfylt for å kunne gi dispensasjon.

Plangrunnlag:

Området hvor leirdueskytebanen står er regulert til friområde i kommuneplanens arealdel 2017-2026 vedtatt 29.04.2017 (KPA). Videre ligger den innenfor hensynssone H530_5 friluftsliv. Administrasjonen mener at omsøkt tiltak er i strid med arealformålet i KPA. Fylkesmannen er imidlertid ikke enig i dette, og viser i vedtak datert 08.03.2019 til at arealformålskategorien «friområde» omfatter parker og lekeplasser, leirplasser, anlegg for lek, idrett og sport som idrettsbaner og idrettshaller (O.J. Pedersen m.fl. «Plan- og bygningsrett», del 1, 3 utg. 2018, på S. 241), og at det ikke er gitt noen bestemmelser i KPA som avgrenser tillatt bruk.

Området er også omfattet av reguleringsplan 1157 for «Friluftsområder i Tromsdalen» vedtatt 20.05.2005, hvor det er avsatt til «friområde». I punkt 4.1 i planbestemmelsene er bruk av området avgrenset til turveger, skiløyper, lysløyper, rasteplasser og fiskeplasser. Etter planens punkt 4.2 kan det dermed kun videre opparbeides tiltak i tråd med disse formålene. Fylkesmannen legger i vedtak av 08.03.2019 til grunn at punkt 4.1 og 4.2 uttømmende regulerer hvilke tiltak som er tillatt i området, og at oppføring og bruk av skytebaneanlegg er i strid med reguleringsplanen.

Det kreves dermed dispensasjon fra arealformålet «friområde» i reguleringsplan 1157.

Vurdering:

Adgangen til å gi dispensasjon følger av plan- og bygningsloven § 19-2. Fra bestemmelsen hitsettes følgende:

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet (...)

Kommunen kan etter § 19-2 gi dispensasjon fra regler gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven dersom begge vilkårene i andre ledd er oppfylt. Det første vilkåret er at formålene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke må bli vesentlig tilsidesatt. Kommunen skal her foreta en avveining mellom de hensyn som lovens forbudsbestemmelse eller gjeldende planer skal beskytte, og de hensyn som taler for dispensasjon. Det kreves at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt.

Hensynet bak «offentlig friområde» i reguleringsplan 1157 er å sette av areal som allmennheten kan bruke til friluftsliv. Bruk av området er avgrenset til turveger, skiløyper, lysløyper, rasteplasser og fiskeplasser, og det tillates bare tiltak i tråd med disse formålene jf. pkt. 4.1 og 4.2. Spørsmålet blir da om leirdueskytebanen vil vesentlig tilsidesette hensynet til allmennhetens bruk av friområdet til friluftsliv.

Bynære grønne områder som kan benyttes til friluftsliv for allmennheten er av vesentlig betydning for folkehelse og bolyst. Tromsdalen er et populært turområde, som brukes til en rekke friluftaktiviteter hver dag gjennom hele året. Det benyttes hyppig av blant annet skoleklasser, barnehager og frivillige organisasjoner. Administrasjonen finner at leirdueskytebanen vil avgrense en forholdsvis stor del av turområdet. Allmennheten vil ha begrenset tilgang til arealene av hensyn til sikkerhet.

Som kommuneoverlegen påpeker i sitt hørings svar er det å ha tilgang til turområder uten støy viktig for folkehelsen. I byområder bygges det stadig tettere og ofte nært eksisterende støykilder som veg, kai og flyplass. Det følger av veilederen M 100-2014 fra Miljødirektoratet – Planlegging av grønnstruktur og tettsteder at grøntområder bør bidra til at det kan oppleves stille områder i en ellers hektisk bystruktur. Administrasjonen mener at leirdueskytebanen vil medføre at opplevelsen av et stille turområde svekkes.

Administrasjonen har etter ovennevnte kommet til at hensynet bak «offentlig friområde» i reguleringsplan 1157 vil bli vesentlig tilsidesatt om dispensasjonen innvilges. Vi viser også til Fylkesmannens vurdering av vilkårene i deres høringsuttalelse datert 07.02.2020, hvor det fremgår av ingen av vilkårene i plan- og bygningsloven. § 19-2 er oppfylt.

Administrasjonen har vurdert muligheten for å stille vilkår for dispensasjonen, men har kommet til at det ikke vil begrense skadevirkningene i tilstrekkelig grad slik at hensynet ikke blir vesentlig tilsidesatt.

Ettersom vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er kumulative, går vi ikke videre til å vurdere hvorvidt fordelene er klart større enn ulempene.

Konklusjon

Administrasjonen har funnet at vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd ikke er oppfylt, og anbefaler at søknaden avslås.

Vedtakskompetanse

Kommune- og byutviklingsutvalget

Vedlegg

TROMSDALEN, 16/7 - LEIRDUEBANEN - DISPENSASJON - HØRING
anmodning om avklaring 290819
FM vedtak leirduebanen 090319
kart leirduebane
støtteskriv klage 020819
søknad om tillatelse leirduebanen 020819
søknad om tillatelse 020819
saksframlegg 210819

Tromsdalen eiendom - 16/7 – Leirdueskytebane – Varsel om avslag

Høringssvar fra kommuneoverlegen

Dispensasjon fra plansituasjonen

Vedrørende søknad om dispensasjon - leirduebanen i Tromsdalen.msg

Image280120131027.pdf

Innspill til søknader om dispensasjon for leirduebane og pistolskytebane i Tromsdalen i Tromsø
289851_1_1

Tromsdalen eiendom, 16/7 - Høringsuttalelse

Tromsdalen 16-7 Høringssvar leirduebane.pdf

Uttalelse vedr dispensasjonssøknad - leirduebane